

# 浅谈土地督察体制背后的博弈

◆ 潘添荣 厦门大学公共管理系

【摘要】中央政府为了加强对地方政府土地使用的监督,在土地问题突出的背景下成立土地督察体制。本文通过对土地督察体制成立的目的和背景进行分析,解析土地督察机构与地方政府背后的利益博弈。只有真正地了解土地督察体制背后的博弈根源,从根本上完善土地制度,才能更好的发挥土地督察体制的作用。

【关键词】土地督察 博弈 制度

对于现今的中国来说,土地的意义已经不仅仅是一种自然资源 and 重要的生产要素,它更是一种保持经济和社会稳定的工具。近几年来,土地问题的突出使得土地问题不仅成为社会关注的热点,自然也成了国务院国土资源管理工作的重点和难点。所以,为了更好地实行严格的耕地保护制度、保证国家宏观调控政策的有效落实、促进土地管理法律法规在全国的统一实施,国务院建立了土地督察制度。

2006年国务院授权国土资源部代表国务院对各省、自治区、直辖市,以及计划单列市人民政府土地利用和管理情况进行监督检查。国土资源部通过授权国家土地总督察对各省、各自治区、直辖市,以及计划单列市人民政府土地利用和管理情况进行监督检查,并且对国务院负责。同时,国家土地总督察向地方派驻9个国家土地督察局,赋予适时向其督察范围内的有省级政府以及计划单列市派出国家土地督察专员和工作人员进行巡视与督察。根据土地督察制度的建立和中国行政体制的条块关系,可以看出建立该体制的目的。

在没有建立土地督察制度之前,国务院作为中央政府,希望通过路径一:国务院—国土资源部—国土资源局—政府和计划单列市人民政府来实现对土地市场的监督和管理。但是国土资源部与地方国土资源局是业务上的指导与被指导的关系,并不能对国土资源局进行很好的监督和控制。同时,作为主要靠土地财政收入来维护自己生存的地方政府是地方国土资源部的“上司”,地方国土资源局虽然可以监督省级政府的土地利用和管理,但是其也处于省级政府的领导下,并且对其负责,所以,就不能充分的行使自己的权利,反而和地方政府一起成为违反相关政策的“合伙人”和“执行人”,所以国务院就不能通过上述路径来实现土地市场的健康发展。

于是,国务院就采取路径二:国务院——国土资源部——土地总督察——土地督察局——省级和计划单列市人民政府或者国土资源局来对地方政府进行监督。在实践中,土地督察局的法定职责是:一是调查权;二是审核权;三是纠正权;四是建议权。所以可见它们之间的关系。

首先,土地督察机构和地方政府之间最重要的关系是督察与被督察的关系。其次,为了建立起更有效,更严格的责任制,土地督察机构与地方政府实行共同责任制,所以就需要两者之间进行配合。因此,它们之间也是相互配合的合作关系。最后,土地督察机构有对省级政府和计划单列市政府的土地方面的违反条例的行为可以提出纠正意见,提出整改意见和责令限期整改和停用地审批的权利,所以就这就体现了其执法的职能,对地方政府的土地行为有惩罚的权利。

授权组织是指依据法律、法规、规章授权而成为行政主体的组织,其中授权组织能够以自己名义行使所授行政职权,并对授权范围的行政事务实施管理,同时要对自己的行为独立承担法律后果。所以,国土资源局是全能代表国务院在实行土地督察的职权,而且能够以一个独立的主体对自己的行为承担相应的责任。而派驻地方的9个国家土地督察总局是作为土地总督察的派出机构,是全能代表土地督察总局的职权,对地方政府的土地利用和规划等进行监督。所以,从我国行政体制上“条”的行政控制和约束上,可以得出,土地督察总局是代表国务院对地方政府的土地行为进行监督,全能履行国务院的职责。

地方政府作为一个利益主体,它在土地市场上有足够的动力来追求土地利用的利益,以增加地方的财政收入和个人的利益。特别是分税制财政体制之后,地方政府的收入困难,只有靠自己本政府的创收来进行满足本政府的支出,而土地市场是一个巨大的资金来源,所以,地方政府积极在土地市场进行创收,不顾中央的规章和制度的规定。

所以,在土地督察机构与地方政府之间代表的利益的背后隐藏的是中央政府与地方政府在土地利益上的博弈。“所谓博弈,是指一些个人、对组或者其他组织,面对一定的环境条件,在一定规则下,同时或先

后,一次或多次,从各自取得相应的结果的过程”所以,在这个博弈中,中央政府更多关注的是带有全局性、战略性的宏观目标,如耕地保有量、国家粮食安全、农民利益的保护和社会稳定等;而地方政府则更看重本地区局部的、短期的发展目标。所以,在这个博弈中是中央与地方的博弈,是长远利益与短期利益的博弈,是全国利益与地方利益的博弈。而成立土地督察总局和派驻地方土地督察机构就是中央在这次博弈中所采取的措施,通过对地方的监督、约束和影响地方政府的土地行为。

根据制度经济学,诺斯认为“制度是一个社会的游戏规则,更规范地说,它是决定人们的关系而认为设定的一些制约。”正如“任何政治行为都可以从行为主体所处的制度环境中追溯行为根源。没有脱离据以制度环境的政治个人,也没有脱离具体制度环境的政治行为。”所以,根据制度经济学的理论,中央政府和地方政府在土地上的博弈是由于制度的不合理造成的。中央政府紧握着一级土地开发的权利的制度,而地方政府面临着财政的压力和上级绩效考核的制度的压力,所以土地督察体制背后不仅是中央政府与地方政府之间的博弈,也是制度之间的博弈。

从土地督察体制建立的几年来,取得了巨大的成就,在2008年,土地督察制度就已收回闲置土地3266宗,面积3.67万亩。国土资源部也在积极的探索体制运行的模式,以至于取得更好的成绩。但是在现实中,以租代征、土地征用、违规审批等土地问题穷打不断,所以找到土地督察体制背后的根本原因,才能真正完善督察体制,达到最终的保护土地的合理利用和可持续发展。所以,要从中国现今的土地制度出发,完善相关制度。第一,完善土地一级开发制度,适当考虑地方政府的经济和社会城镇化的土地需求。第二,改革现行财税体制,调节土地收益的分配机制。调整和规范中央政府与地方政府之间的收入划分,缓解地方政府的财政困难。采取适当方式合理公平分配土地利益。第三,改变对地方政府以经济增长速度为主要依据的绩效考核的制度,降低地方政府在土地方面的乱作为的可行性。只有从制度的深层的原因出来,才能真正的发挥土地督察体制的作用,真正促进土地市场的健康发展。

土地督察制度的建立对于实行最严格的耕地保护制度、保证国家宏观调控政策的有效落实、促进土地管理法律法规在全国的统一实施,具有十分重要的意义。但是如何真正发挥其督察的作用就要看背后支撑土地督察制度的力量。通过对土地督察制度与地方政府关系实质的探究,发现土地督察制度背后就是中央政府与地方政府之间博弈,博弈的背后就是土地制度的利益分配问题,所以,从根源上去完善土地制度,才能真正的发挥土地督察制度的作用,为土地市场的健康运行提供力量。

## 参考文献:

- [1]国务院. 国务院办公厅关于建立国家土地督察制度有关问题的通知(国办发〔2006〕50号). 2006年.
- [2]国土资源部. 国家土地督察制度组织实施进展情况. 2007年12月20日.
- [3]陈章干. 行政法学[M]. 福建人民出版社, 2001. 106页.
- [4]丁煌、定明捷. 上有政策,下有对策:案例分析与博弈启示[J]. 武汉大学学报, 2004年.
- [5]王小映. 土地管理体制变革背后. 中国经济时报, 2004年4月5日.
- [6]诺斯. 制度、制度变迁与经济绩效. 三联书店出版社, 1994年.
- [7]欧阳景根. 新制度主义:有一次范式革命[J]. 华中师范大学学报, 2005年.
- [8]李龙浩. 土地问题的制度分析:以政府行为为研究视角[C]. 地质出版社, 2007年.